

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE – CONIMS  
RUA AFONSO PENA Nº 1902, ANCHIETA, CEP 85.501.530.  
PATO BRANCO – PARANÁ

PARECER REFERENCIAL Nº 02/2023

CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE  
LICITAÇÃO – EDITAL DE CREDENCIAMENTO Nº  
02/2023  
RESOLUÇÃO CONIMS Nº 143/2023

### I - EMENTA

Direito administrativo. Inexigibilidade de Licitação. Credenciamento de pessoas jurídicas para a realização de procedimentos hospitalares e ambulatoriais eletivos. Edital nº 002/2023. Minutas Padronizadas de Termo de Referência e Contrato. Exigências formais a serem observadas.

### II – DOS FATOS

Trata o presente de PARECER REFERENCIAL elaborado para o fim de orientar o Setor de Licitações e Contratos – credenciamento, a legitimar as contratações manejadas em nome deste CONIMS, no âmbito do Edital de Credenciamento nº 02/2023, para contratação direta e complementar de pessoas jurídicas, para a realização de procedimentos hospitalares e ambulatoriais eletivos.

De igual forma, nessa oportunidade, essa Assessoria Jurídica também se manifesta acerca do teor do Edital, ainda que a posteriori (pois não submetido previamente pelo rito adequado)

### III – DO PARECER

O presente Parecer está fulcrado nos artigos 78 e 79 da Lei Federal 14.133/21, que versa sobre o instituto do credenciamento, quanto às regras de convocação de interessados para prestação de serviços em saúde e critério de distribuição de demanda<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

(...)

Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

II - na hipótese do inciso I do **caput** deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, **deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda**;

III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do **caput** deste artigo, **deverá definir o valor da contratação**;

(...)

Após, será abordado o tema pertinente à Minuta Padronizada, com sua redação constante de anexo ao Parecer, conforme artigo 53, §5º da Lei Federal nº 14.133, de 2021, com redação análoga no artigo 3º, §1º, inciso I, artigo 3º, §1º, inciso I da Resolução CONIMS nº 58/2023 e artigo 23, III da Resolução CONIMS nº 60/2023 e na Resolução CONIMS nº 143/2023, que dispõe sobre o uso de Minutas padronizadas e Pareceres Jurídicos Referenciais, de que trata a Lei nº 14.133/2021, no âmbito do Consórcio Intermunicipal de Saúde – CONIMS.

Referida Lei Federal, inciso IV, do art. 19, estabelece que os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos **deverão instituir**, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos; e o § 1º do art. 25 explicita que sempre que o objeto permitir, a Administração **adotará minutas padronizadas de edital** e de contrato com cláusulas uniformes.

- **DO EDITAL DE CREDENCIAMENTO**

Dentre os considerandos indicados no Termo de Referência, consta que a chamada pública é para futura contratação de estabelecimentos, de forma **complementar**, sob o fundamento de que o CONIMS, nem os Municípios possuem hospital próprio ou estrutura apta a realizar procedimentos de média e alta complexidade, que habitualmente exigem internamento.

O caráter complementar decorre das regras inerentes ao SUS, lembrando que o CONIMS integra a Administração Pública dos Municípios consorciados, atraindo a aplicação da Lei Federal 8080/90 na forma da Portaria GM/MS Nº 2.90/2022<sup>2</sup>, que assim estabelece:

*“Art. 101-B. Os consórcios públicos, no âmbito do SUS, devem observar, dentre outros elementos:*

*I – os princípios que regulam o SUS, tais como o da equidade, da integralidade e da universalidade;*

*II – as diretrizes e normas que regulam o SUS, especialmente a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, a Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990 e a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012;*

---

V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;

VI - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.”

<sup>2</sup> Embora não seja objeto deste parecer (que recai sobre a minuta), tal normativa também exige que respeito às normas de regionalização da saúde (especialmente para entidades hospitalares localizadas fora dos municípios que integram o Consórcio. Estabelece o artigo 101 da Portaria: “Art. 101-F. O funcionamento dos consórcios públicos, no âmbito do SUS, deve observar os seguintes aspectos operacionais, além das demais normas referentes ao SUS:

*I – a área de atuação territorial do consórcio público de saúde deve seguir as diretrizes da regionalização e observar as regiões ou macrorregiões estabelecidas no PRI, aprovado na CIB, de forma a assegurar o alinhamento e a direcionalidade com a organização regional das ações e dos serviços de saúde;*

*II – a anuência prévia do gestor estadual ou municipal em que se der a contratação, quando a contratação dos serviços de saúde ocorrer no território do ente federativo não membro do consórcio;*

(...)"

Quanto à complementariedade da contratação, estabelece a Lei Orgânica da Saúde – Lei 8.080/90:

*Art. 24 – Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população **de uma determinada área**, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.*

*Parágrafo único – A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante **contrato** ou **convênio**, observadas, a respeito, as normas de direito público. (grifo nosso)*

Em julgados sobre o tema, o entendimento reiterado do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR), especialmente no Acórdão 1721/22 e 1467/2016, a contratação pela via do credenciamento somente pode se concretizar se tiver caráter complementar, ou seja, se se prestar para atender à necessidade cuja satisfação não seja possível pela via própria do CONIMS, análise essa que deve ser realizada pela autoridade competente (gestor).

Ademais, em recente julgado, o TCE/PR<sup>3</sup> pontuou os seguintes aspectos para que se considere lícita a terceirização da atividade de saúde pública à iniciativa privada, em caráter complementar:

*“A jurisprudência desta Corte compreende que caberá aos municípios a execução de serviços de atenção básica à saúde, de modo que a terceirização de serviços de saúde médicos especializados seria permitida (serviços de média e alta complexidade), em conformidade com os Acórdãos n. 3894/16 e n. 2617/2017, ambos da 2ª Câmara.*

*Vale mencionar, ainda, outros pontos importantes para averiguar a regularidade da terceirização: a) a entidade deve ter estrutura própria para executar ações e serviços paralelos aos convênios e parcerias; b) não deve haver divergência entre a finalidade estatutária da entidade e o objeto da parceria; c) deve haver complementariedade dos serviços prestados pelo município, e não integral substituição.*

*No caso em questão, não restou comprovado a ocorrência de desvio de finalidade, seja para permitir que o concedente deixe de aplicar os regramentos de processo público de seleção de pessoal, seja para que a própria tomadora tome as vezes do ente federativo, por meio da integral consecução dos serviços básicos de saúde.”*

---

<sup>3</sup> Prestação de Contas de Transferência nº 302216/12, [Acórdão nº 1798/23](#), Primeira Câmara, Relator Conselheiro Mauricio Requião de Mello e Silva, julgado em 29/06/2023, veiculado em 13/07/2023.

Além disso, a distribuição de demanda em caráter complementar, pela via do credenciamento, deve observar o disposto no artigo 25<sup>4</sup> da Lei 8080/90, o que foi atendido nos itens 21.5 do Edital<sup>5</sup>, com o máximo alerta que a distribuição da demanda é feita por agendamento pelos Municípios, os quais devem não só estar cientes dessas condições mas também respeitá-las.

Quanto à minuta do contrato, parte integrante do Edital, observa-se a necessidade de padronizar o dispositivo pertinente às sanções, uma vez que o item “das sanções” no Edital difere das disposições do contrato. Assim, sugere-se a republicação do Edital (até porque ainda não foi celebrado nenhum contrato sob sua égide), com os seguintes termos:

- No item 16 do Edital, as sanções são aquelas para o processo de credenciamento propriamente dito, com a seguinte redação:

## 16. SANÇÕES

**16.1** Caberá multa compensatória a ser calculada sobre o valor total do requerimento de credenciamento, sem prejuízo das demais sanções administrativas e indenização suplementar em caso de perdas e danos, ao Interessado que:

**16.1.1** Apresentar declaração ou documento falso: multa de 20% (vinte por cento);

**16.1.2** Deixar de apresentar documento na fase de saneamento: multa de 5% (cinco por cento);

**16.1.3** As sanções por atos praticados no decorrer da contratação estão previstas na minuta do contrato.

- Na cláusula Décima Quarta do Contrato, anexo ao Edital, sugere-se a adoção da seguinte redação:

<sup>4</sup> “Art. 25 – Na hipótese do artigo anterior, as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos terão preferência para participar do Sistema Único de Saúde (SUS).”

<sup>5</sup> 21.5 Este credenciamento visa à contratação paralela e não excludente de todos os interessados que preencham as condições do Edital, sendo que a demanda será distribuída, pelos Municípios, de forma equitativa e proporcional à capacidade informada e os seguintes critérios objetivos:

21.5.1 Por ordem de prioridade: às instituições de direito público, às entidades filantrópicas sem fins lucrativos e entidades com fins lucrativos/privadas, nesta ordem.

21.5.1.1 Caso sejam credenciadas entidades com naturezas diversas, dentre as indicadas no item anterior, 50% (cinquenta por cento) de toda a demanda mensal será destinada à classe prioritária (por exemplo, se houver instituições de direito público credenciadas, absorverão 50% da demanda e o restante é distribuído para a classe subsequente, no caso, as entidades filantrópicas, e assim sucessivamente até que a demanda seja integralmente absorvida).

21.5.1.2 Caso a classe prioritária não puder absorver a totalidade dos 50% que lhe é garantido, o saldo remanescente será absorvido pela classe subsequente (por exemplo, se instituições de direito público credenciadas, absorverem apenas 10% dos 50% que lhe são garantidos, os 40% restantes serão repassados às entidades filantrópicas, que assumirão 90% da demanda, se houver capacidade para tanto).

21.5.1.3 A equidade a que se refere o item anterior importa em distribuição de maior quantidade ao prestador que tem maior capacidade de produção; 21.5.2 Conforme a urgência do atendimento:

21.5.2.1 Havendo indicação médica de realização em caráter de urgência dos procedimentos de que trata esse Edital, se o agendamento não puder, justificadamente, observar as regras anteriores, caberá ao Município indicar as razões fáticas e técnicas para tanto.

21.5.2.2 O Prestador somente será indicado para a demanda específica quando tiver credenciado todos os itens prescritos ao paciente, passando-se ao próximo da lista de rodízio até que se atenda essa condição

#### CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA – SANÇÕES

**14.1** Quando a Contratada não cumprir, de forma parcial ou total, com as obrigações contratuais assumidas ou com os preceitos legais; praticar ato fraudulento na execução do contrato ou ato lesivo previsto na Lei nº 12.846/2013, serão aplicadas as seguintes sanções, cumulativas ou não, na forma da Lei Federal 14.133/2021, após a apuração de responsabilidade em devido processo e conforme o caso:

14.2 Advertência.

14.2.1 Multa de no mínimo R\$ 1.500,00 ou no máximo 2% (dois por cento) sobre o valor global do contrato, conforme a gravidade do caso;

14.2.2 Impedimento de licitar e contratar com o CONIMS, por prazo não superior a 3 (três) anos.

14.2.3 Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação, perante o CONIMS, que ocorrerá sempre que o faltoso ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada, com prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos.

14.3 Considera-se infração contratual, dentre outros:

a) Os serviços que estiverem em desacordo com as especificações contidas no contrato ou em descumprimento com uma das cláusulas.

b) Se houver rescisão por culpa ou requerimento da Contratada sem causa justificada ou amparo legal.

14.4 Sem prejuízo da multa estabelecida pela Contratante, a Contratada responderá pelas perdas e danos causados ao paciente, ao CONIMS e a terceiros a eles vinculados, decorrentes de conduta (ação ou omissão) dolosa ou culposa, ou de negligência, imperícia ou imprudência, praticados por seus empregados, profissionais, prepostos, ou autônomos devidamente autorizados pelo credenciado, os quais serão mensurados caso a caso.

14.5 Caso a Contratada não venha a recolher a multa devida dentro do prazo determinado, a mesma será descontada do valor das parcelas de pagamento vincendas.

- **DO PARECER REFERENCIAL**

O presente Parecer Referencial se refere à análise da Minuta Padronizada dos Termos de Referência/Contratos firmados com pessoas jurídicas no âmbito do Credenciamento nº 02/2023, os quais integrarão o presente na forma de anexos, com aprovação da Secretaria Executiva.

Com esse Parecer Referencial, permite-se uma maior agilidade na tramitação dos processos referentes às contratações com objeto definido, ficando dispensada a remessa dos autos à Assessoria Jurídica para fins de análise e manifestação, salvo se houver dúvida fundada do Setor de Licitações e Contratos quanto à adoção de minuta padronizada ou quanto a algum ponto peculiar.

Para saná-la, o Setor competente deverá encaminhar, de forma expressa e mediante justificativa, requerimento à Assessoria jurídica para certificação quanto à utilização do modelo e sua adequação ao objeto pretendido ou indicando no que consiste a peculiaridade que mereça apreciação individualizada.

Para a **adoção** da Minuta padronizada exige-se o cumprimento das Listas de Verificação e a utilização das Minutas Padronizadas de **Termos de Referência, Contratos e Termos Aditivos** em anexo, para a completa adequação a esse, observada a devida publicidade, inclusive no PNCP:

A responsabilidade pela correta instrução dos processos de que trata esse Parecer, com toda a documentação necessária e sua regularidade, bem como pela adequação de planilhas de quantitativos, valores, dotações orçamentárias, cálculos e especificação técnica do objeto, será dos agentes públicos responsáveis pela elaboração dos respectivos documentos.

Sendo assim, as minutas padronizadas encaminhadas para aprovação revelam-se importantes e poderão ser implementadas como ferramentas de garantia dos princípios da legalidade, da celeridade, da padronização, da desburocratização e da supremacia do interesse público.

Os Termos Aditivos aos Contratos, por sua vez, podem abarcar as seguintes situações, observada a devida publicidade, inclusive no

- a) Inclusão/exclusão de procedimentos/opm's
- b) Inclusão/inclusão de profissionais
- c) Aumento/redução de quantidade contratada
- d) Alteração de dados cadastrais da entidade
- e) Prorrogação de prazo contratual
- f) Rescisão contratual (por iniciativa do CONIMS, a pedido do credenciado)

Assim, para as alterações contratuais que importem em aumento de despesa, deverá haver indicação de verba orçamentária específica, com os devidos registros na Minuta de aditivo sobre impacto no valor global do contrato (que é estimado).

Nas alterações que exijam apresentação de documentação complementar do estabelecimento ou do profissional, deve-se se atentar à natureza do procedimento (hospitalar/ambulatorial ou que exija licença específica e o prazo de sua validade) bem como, no caso de registro em órgão de classe, a localidade do registro e onde o serviço é prestado e, em caso de responsável técnico, a validade da autorização.

Atente-se à regularidade da formação do profissional indicado, em especial as especialidades **médicas** e especializações face ao exigido no Edital.

Exclusão de procedimentos e profissionais deve ser registrada em termo aditivo, mas também nos cadastros das unidades de gestão e atendimentos, a fim de que não ocorram novos encaminhamentos/agendamentos de pacientes.

A prorrogação de prazo contratual deve obedecer às exigências do artigo 106 e 107 da Lei Federal 14.133/23, e item 16 do Edital de Credenciamento, com os devidos registro, documentos comprobatórios, especialmente a manutenção de TODAS as condições de habilitação indicadas no Edital:

*“Art. 91. Os **contratos e seus aditamentos** terão forma escrita e serão juntados ao processo que tiver dado origem à contratação, divulgados e mantidos à disposição do público em sítio eletrônico oficial.*

*(...)*

*§ 3º Será admitida a forma eletrônica na celebração de contratos e de termos aditivos, atendidas as exigências previstas em regulamento.*

*§ 4º **Antes de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato**, a Administração deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo.*

*(...)*

*Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:*

*I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;*

*II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;*

*III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.*

*§ 1º A extinção mencionada no inciso III do caput deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.*

*(...)*

*Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.”*

#### IV - DOS ANEXOS

Foram submetidas à análise neste Parecer Referencial as seguintes minutas:

Minuta Padrão – Termo de Referência	Anexo I
Minuta Padrão – Contrato	Anexo II
Minuta Padrão – Termos Aditivos	Anexo III

#### V - CONCLUSÃO

Face ao exposto, encaminha-se este Parecer Referencial com sugestão de minutas padronizadas, com objeto definido à Autoridade Superior, para sua análise e, sendo o caso, aprovação com adoção obrigatória pelo Setor de Licitações e Contratos.

Pato Branco, 25 de setembro de 2023.

**Maria Cecília Soares Vannucchi**  
Assessoria Jurídica - CONIMS  
OAB/PR 35.313

De Acordo:

**IVETE MARIA LORENZI**  
Secretária Executiva  
Res. Nº. 010 de 17 de janeiro de 2017